

Interpellation Gemperle-Goldach (21 Mitunterzeichnende) vom 26. November 2013

Ratsinformationssystem: Aktuelles Angebot und Perspektiven

Schriftliche Antwort des Präsidiums vom 9. April 2014

Felix Gemperle-Goldach erkundigt sich in seiner Interpellation vom 26. November 2013 nach der Weiterentwicklung des Ratsinformationssystems. Konkret führt er einige seines Erachtens ungenügende Funktionen der Anwendung auf und stellt Fragen zu Zeitplan, Inhalt und finanziellem Umfang der Weiterentwicklung. Zudem bringt er die Möglichkeit ins Spiel, die Dienste der Politnetz AG als Übergangslösung in Anspruch zu nehmen.

Die Parlamentarische Begleitgruppe Ratsinformationssystem (im Folgenden BG RIS) nahm am 4. Februar zur Interpellation zu Handen des Präsidiums Stellung. Das Präsidium liess die Stellungnahme der BG RIS in seine Antwort einfließen.

Das Präsidium antwortet wie folgt:

Das Präsidium teilt die Meinung des Interpellanten, dass Transparenz für die Demokratie im Allgemeinen und für jedes Parlament im Besonderen wichtig ist. Im Kantonsrat wird diese Transparenz nicht nur durch die Öffentlichkeit der Beratungen, sondern auch durch technische Hilfsmittel sichergestellt: Audio-, Video- und Abstimmungsanlage, Protokollierungssystem und Ratsinformationssystem. Mit dem Ratsinformationssystem (abgekürzt: RIS) erreichte der Kanton St.Gallen im Jahr 2006 eine neue Dimension in Sachen Information, Transparenz und Effizienz. Realisiert wurde das RIS als eine Massnahme aus der E-Government-Strategie in einem umfangreichen Organisations- und Informatikprojekt, das in eine prozessorientierte Geschäftsverwaltung für Kantonsrat und Regierung mündete.

Die *öffentliche Internetpublikation* des RIS erlaubt den Zugriff auf die Beratungsunterlagen des Kantonsrates, geordnet nach Art, Schlagwort, Thema oder Klassifikationsnummer. Zentrales Objekt ist das Geschäft, das mit Metadaten erschlossen wird. Ihm zugeordnet sind Dokumente, Referenzen auf weitere Geschäfte sowie Informationen zu beteiligten Einzelpersonen und Personengruppen. Zu jeder Session stehen im RIS auch die wichtigsten Sitzungsdokumente und das Verhandlungsprotokoll zur Verfügung. Zudem werden bei den behandelten Geschäften Abstimmungsergebnisse und Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder aufgeführt. Der Verfahrensstand der Sachgeschäfte wird auch grafisch dargestellt. Ein Newsletter, der themenbezogen mittels blosser Bekanntgabe der E-Mail-Adresse abonniert werden kann, informiert über Veränderungen im Inhalt oder am Verfahrensstand der einzelnen Geschäfte.

Die Internetpublikation des RIS ermöglicht der Öffentlichkeit einen einfachen und raschen Einblick in die Geschäfte des Kantonsrates. Sie verbessert sowohl Transparenz als auch Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Beschlüsse des Kantonsrates. Aufgrund des geschäftszentrierten Ansatzes bei der Entwicklung des RIS ist aber der Zugriff auf die Daten der Mitglieder und Gremien des Kantonsrates sowie der Session wenig benutzerfreundlich. Um die gewünschten

Beratungsunterlagen anzusehen, muss zuerst das Geschäft gesucht und anschliessend das Dokument geöffnet werden. Bei der mobilen Nutzung an kleinen Bildschirmen ist dieser Zugang relativ schwerfällig.

Der *geschützte Bereich* dient der Dokumentation der Mitglieder des Kantonsrates über den Ratsbetrieb im Allgemeinen und über die Kommissionsarbeit im Besonderen. Dieses Extranet erlaubt ihnen zudem, Anträge und Vorstösse gestützt auf eine Dokumentenvorlage elektronisch einzureichen.

Das Protokoll steht im RIS in drei Fassungen zur Verfügung:

- beim einzelnen Geschäft aufgegliedert in die einzelnen Wortmeldungen:
 - im MP3-Format zum Abhören am Folgetag;
 - im HTML-Format, wenn die Ersterfassung in der Staatskanzlei abgeschlossen ist;
- im PDF-Format je Sessionstag bei den Sitzungsdokumenten der Session nach der Überarbeitung durch die Protokollführerinnen und Protokollführer sowie das Lektorat.

Bereits in der ersten Fassung des Protokolls lässt sich die Debatte anhand der ausformulierten Abstimmungsergebnisse und der zusätzlichen Hinweise die Struktur der Beratung leicht nachvollziehen. Die Protokollierung der Beschlüsse des Kantonsrates orientiert sich immer am Abstimmungsergebnis selber und unabhängig davon, ob die Zahl der Ja- oder der Nein-Stimmen höher ist. Diese Art der Formulierung schliesst zudem Missverständnisse bei der späteren Konsultation des Protokollbeschlusses aus. Um dem Bedürfnis der Öffentlichkeit nach möglichst rascher Verfügbarkeit nicht nur des Abstimmungsergebnisses, sondern auch des Abstimmungsverhaltens der Ratsmitglieder gerecht zu werden, erfasst die Staatskanzlei seit der ausserordentlichen Session vom 24. und 25. Juni 2013 die Abstimmungen nicht erst gesamthaft Ende der entsprechenden Woche, sondern bereits am Folgetag.

Die *nicht öffentliche Geschäftsverwaltung* des RIS dient vorab der strukturierten Abwicklung der Geschäfte und der Ablage der Dokumente von Kantonsrat und Regierung. Sie bildet zudem die Beziehungen zwischen Personen, Personengruppen, Sitzungen, Geschäften und Dokumenten in jede Richtung ab. Der grösste Zusatznutzen besteht in der Prozesssteuerung bei der Geschäftsabwicklung, u.a. mit Laufwegsvorlagen, Checklisten je Verfahrensschritt, Aktenplan und Beschlagwortung. Die Steuerung optimiert die internen Abläufe und stellt die einheitliche Behandlung gleichartiger Geschäfte sicher. Die Geschäfts- und Sitzungsdokumente werden versioniert und müssen in keiner anderen Anwendung mehr gespeichert werden. Die Mitgliedschaft in Personengruppen wird einschliesslich der Rollen historisiert. Zudem dient das RIS der Staatskanzlei auch als Adressverwaltungssystem. Dank der dynamischen Vernetzung gewinnt jede Information im System an Mehrwert.

Zu den Fragen 1 und 2:

Wie jedes Geschäftsverwaltungssystem ist auch das RIS kontinuierlich zu optimieren und an die geänderten Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen anzupassen. Dieser Prozess erfolgt aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht laufend, sondern mit einzelnen Erweiterungen, so genannten Change-Paketen. Für die Jahre 2007 bis 2011 beschloss der Kantonsrat jeweils mit dem Voranschlag einen Kredit von Fr. 80'000.– für Erweiterungen des RIS. Da nicht mehr alle Changes betriebsnotwendig und damit zeitlich dringend waren, nahm die Staatskanzlei im Einvernehmen mit der BG RIS am 10. April 2012 in Aussicht, künftig nur noch jedes zweite Jahr ein Erweiterungsprojekt zu realisieren.

Aus diesem Grund nahm die Staatskanzlei erst in den Entwurf des Voranschlags 2013 wieder einen Informatikantrag von Fr. 75'000.– für ein Erweiterungsprojekt auf. Bei der Priorisierung der Informatikanträge im Mai 2012 durch den Informatik-Planungsausschuss lag der Informatikantrag für die Erweiterung des RIS unterhalb der festgelegten Punktezahl-Limite und wurde daher nicht in den Voranschlag aufgenommen. Im August 2012 nahm das Präsidium den Betrag für die Erweiterung dennoch in den Entwurf des Voranschlags auf. Die Finanzkommission strich den Be-

trag im November 2012 wieder aus dem Entwurf, worauf das Präsidium den Antrag auf Erhöhung des Betrages im Konto 0100.312 (Kantonsrat / Informatik) um Fr. 75'000.– beschloss. Der Kantonsrat lehnte diesen Antrag – und damit die Erweiterung des RIS – in der Novembersession 2012 mit 84:20 Stimmen bei 1 Enthaltung und 15 Abwesenheiten ab.

In Anbetracht der allgemeinen Sparbemühungen von Regierung und Kantonsrat verzichtete die Staatskanzlei bzw. das Präsidium darauf, für das Jahr 2014 eine nächste Erweiterung zu planen. Aufgrund der deutlich über den Erwartungen liegenden Beanspruchung insbesondere des Anwendungsverantwortlichen durch das Projekt der Ablösung von Redaktionssystem und Internetauftritt für die Herausgabe der st.gallischen Gesetzessammlung hätten auch die personellen Ressourcen im Ratsdienst der Staatskanzlei nicht zur Verfügung gestanden.

Der Bedarf nach einer Optimierung der internen Geschäftsverwaltung und nach einer Verbesserung der externen Internetpublikation ist für das Präsidium jedoch ausgewiesen. Es wird daher – unabhängig von der Priorisierung durch den Informatik-Planungsausschuss – einen aktualisierten Informatikantrag für eine nächste Erweiterung des RIS in den Voranschlag 2015 der Räte einstellen. Damit wird der Kantonsrat in der Novembersession 2014 über die Frage der Erweiterung entscheiden können.

Zu den Fragen 3 und 4:

Neben einigen kleineren, zum Teil bereits spezifizierten Changes stehen für eine die Erweiterung zwei Aspekte im Vordergrund:

- Mit einem grundsätzlichen Umbau der Internetpublikation soll die Zugänglichkeit der verschiedenen Inhalte vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dabei sollen u.a. die wenig prominent platzierten Daten der Mitglieder und Gremien des Kantonsrates sowie der Session in der Hauptnavigation sichtbar gemacht werden.
- Für die mobile Nutzung (z.B. mit Smartphone und Tablet-PC) soll die Möglichkeit eines zusätzlichen Angebots abgeklärt werden. Die Idee ist, die bereits vorhandenen Daten gleichsam neben der Internet-Publikation als mobile Anwendung zur Verfügung zu stellen. Dadurch wird ein direkterer Zugriff als über die aktuelle Suchmaske und Sessionsstruktur möglich, insbesondere auf die Dokumente der Kantonsratsgeschäfte

In den letzten Jahren wandten sich immer wieder einzelne Ratsmitglieder an die Staatskanzlei mit dem Anliegen, ob nicht auf bestimmte oder alle gedruckten Beratungsunterlagen je Session verzichtet werden könnte. Nach Rücksprache mit der BG RIS führte die Staatskanzlei in der Novembersession 2011 eine Umfrage zum konkreten Bedarf nach einem «papierlosen Ratsbetrieb» durch. 97 Ratsmitglieder nahmen daran teil. Das Ergebnis zeigt einen insgesamt ähnlich stark ausgeprägten Bedarf nach papierischen *und* elektronischen Beratungsunterlagen. So beantworteten die Frage «Wenn die wichtigsten technischen Anforderungen erfüllt wären, würden Sie der Einstellung des Kantonsratsversands und dem Verzicht auf papierische Beratungsunterlagen zustimmen?» 55,2 Prozent mit Ja und 44,8 Prozent mit Nein. 21 Ratsmitglieder konnten sich gar nicht vorstellen, auf den Versand der gedruckten Unterlagen zu verzichten. 11 Ratsmitglieder wünschten sich einen Ausbau der IT-Infrastruktur im Ratssaal. Daraus zieht das Präsidium den Schluss, dass noch während einiger Jahre das papierische Angebot und das elektronische Angebot nebeneinander aufrecht zu erhalten ist und vorläufig auf konkrete Erweiterungen des RIS in Richtung eines «papierlosen Ratsbetriebs» zu verzichten ist.

Im Übrigen ist die Planung ab dem Jahr 2016 mit einer technischen Unsicherheit verbunden: Im Kanton St.Gallen wird für das Enterprise Content Management seit dem Jahr 2004 das Produkt IBM FileNet P8 eingesetzt. Auf dieser Plattform betreiben die Abraxas Informatik AG und die Systemlieferantin BTC (Schweiz) AG insgesamt zehn Anwendungen der kantonalen Verwaltung, u.a.

das RIS. IBM stellt die Unterstützung der aktuell eingesetzten Version des Produktes auf Ende April 2014 ein (end of support). Unter Federführung des Dienstes für Informatikplanung im Finanzdepartement wird daher im Sommer 2014 ein Upgrade auf die neuste Version durchgeführt. Diesen Upgrade wird das RIS dank einer Kompatibilitätsfunktion ohne wesentliche Anpassungen überstehen. Die Systemlieferantin geht jedoch davon aus, dass dies für den nächsten Upgrade, der voraussichtlich in den Jahren 2016 oder 2017 nötig sein wird, nicht mehr sichergestellt sein wird. Sollte dieser Fall eintreten, würden dannzumal die Vor- und Nachteile umfangreicher Anpassungen einerseits und der Ablösung des Gesamtsystems andererseits gegeneinander abzuwägen sein.

Zur Frage 5:

Mit der Politnetz AG kam die Staatskanzlei erstmals im August 2012 in Kontakt. Thomas Bigliel und Petar Marjanovic stellten damals den Parlamentsdiensten mehrerer Kantone ihre Politik-Plattform vor und regten für den Kanton St.Gallen ein Pilotprojekt im Rahmen des RIS an. In der Folge konkretisierte sich eine mögliche Zusammenarbeit. Die Politnetz AG unterbreitete dem Präsidium im Februar 2013 die Offerte für das Projekt «Transparenz im St.Galler Kantonsrat». Im März 2013 lehnte das Präsidium diese Offerte ab, erlaubte der Politnetz AG aber, jede im RIS veröffentlichte Abstimmung mit ihrer interaktiven Visualisierung zu ergänzen, ohne ihr dafür aber finanzielle oder personelle Unterstützung von Seiten der Parlamentsdienste zu leisten. Es begrüßte die Bestrebungen der Politnetz AG, zusätzliche Transparenz in die Politik zu bringen, störte sich aber am offerierten Preis von Fr. 18'000.– je Jahr.

Der konkrete Zusatznutzen des Angebots der Politnetz AG liegt in der Verknüpfung des Abstimmungsverhaltens des Ratsmitglieds mit Fraktionszugehörigkeit, Wahlkreis und Geschlecht einerseits sowie der grafischen Aufbereitung dieser Informationen andererseits. Für Ratsmitglieder, die sich bereits an www.politnetz.ch beteiligen, besteht dieser Zusatznutzen zudem darin, dass über sie – im Vergleich zum RIS – zusätzliche Informationen zur Verfügung stehen. Die Politnetz AG kann so zur weiteren Profilierung des Parlamentes, seiner Fraktionen und seiner Mitglieder beitragen. Die Internetpublikation des RIS zeigt lediglich das Abstimmungsverhalten aller Ratsmitglieder in einer beim Geschäft abgelegten, aber nicht weiter verknüpften tabellarischen Darstellung.

Wollte man Abstimmungen zusätzlich zu dieser statistischen Aufbereitung politisch bewerten, wäre eine inhaltliche Aufbereitung notwendig, welche die Politnetz AG wohl leisten könnte, zu der aber etliche Fragen ungeklärt sind. Zentral ist jene nach der Einschätzung einzelner Vorlagen und Abstimmungen nach ihrer politischen Bedeutung, z.B. auf den beiden Achsen links/rechts und progressiv/konservativ. Nur gestützt darauf könnten wiederum Aussagen zur politischen Position einer Fraktion oder eines Mitglieds des Kantonsrates gemacht werden, wie sie z.B. mit dem Angebot von Smartvote möglich sind.

Das Präsidium verzichtet auch weiterhin darauf, Dienstleistungen der Politnetz AG in Anspruch zu nehmen, auch nicht für eine Übergangslösung.